

ОБЩИ ПРИНЦИПИ ОТНОСНО ПРОЦЕСА НА ПРЕРАЗГЛЕЖДАНЕ НА НАЦИОНАЛНИТЕ ЕНЕРГИЙНИ И КЛИМАТИЧНИ ПЛАНОВЕ В ЦЕНТРАЛНА И ИЗТОЧНА ЕВРОПА

МАРТ 2023



ACCELERATE CLIMATE
ACTION IN EUROPE

ДОКЛАДЪТ Е
ИЗГОТВЕН ОТ
CAN Europe

Този проект е част от Европейската инициатива за климата (EUKI). EUKI е инструмент за проектно финансиране на Германското федерално министерство по икономическите въпроси и действията по климата (BMWK). Конкурсът за проектни идеи EUKI се осъществява от Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Основната цел на EUKI е да насърчава сътрудничество в областта на климата в рамките на Европейския съюз (ЕС) с цел намаляване на емисиите на парникови газове.

Проектът TogetherFor1.5 е финансиран чрез програмата LIFE на Европейския съюз. Информацията и възгледите, изложени в този документ, са на автора(ите) и не отразяват задължително официалното становище на Европейската комисия и Германското федерално министерство по икономическите въпроси и действията по климата (BMWK).

Публикувано е през март 2023 г. като част от проекта на EUKI „Прилагане на Европейската зелена сделка в Централна и Източна Европа“ и като част от проекта TogetherFor1.5 по програмата LIFE.

Всяко пълно или частично възпроизвеждане следва да цитира заглавието и горепосоченото организации като притежатели на авторските права.

Уебсайт на проекта LIFE Together for 1.5: 1point5.caneurope.org
Уебсайт на EUKI: www.euki.de

Supported by:



Federal Ministry
for Economic Affairs
and Climate Action



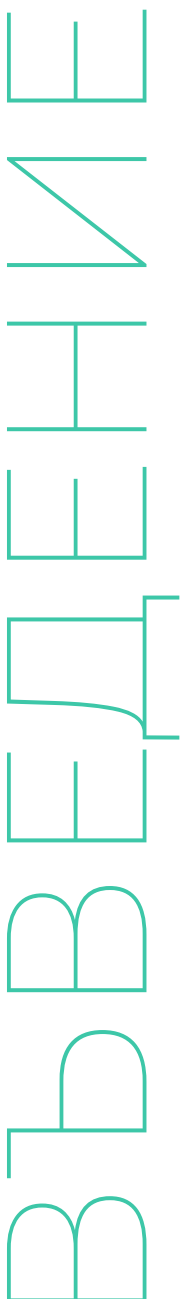
European
Climate Initiative
EUKI

on the basis of a decision
by the German Bundestag



ACCELERATE CLIMATE
ACTION IN EUROPE





Настоящото десетилетие е решаващ момент в реализирането на Парижкото споразумение, което би позволило оставането в рамките на лимита от 1,5°C, заложен в Парижкото споразумение и по този начин да се избегнат най-неблагоприятните последици от климатичната криза.

Правителствата на държавите-членки са загрижени най-вече за това да осигурят достъпна енергия за своите граждани. Важно е да се разбере, че мерките за справяне с изменението на климата (включващи енергийна ефективност, обезпечаване на наличност, ускоряване на внедряването на ВЕИ и т.н.) адресират и двата проблема едновременно, като същевременно с това предоставят нови възможности за трудова заетост, стимули за икономиката и допринасят за благоденствието на хората. Краткосрочните мерки, разчитащи на „старите, доказали се“ изкопаеми горива, независимо дали чрез стари или нови технологии или краткотрайни поведенчески кампании за намаляване на консумацията на енергия не трябва да поставят под риск постигането на климатичните цели и здравето на хората.

В този контекст националните планове за енергетика и климат (ИНПЕК), установени съгласно Регламента за управление са мощен инструмент и възможност, която не може да бъде пропусната за ускоряване на националните действия в областта на климата в ЕС за постигането на тази цел. В своите ИНПЕК държавите-членки на ЕС са длъжни да опишат по интегриран начин амбициите и целите си в областта на енергетиката и климата, както и мерките и политиките за постигането им за периода от 2021 до 2030 година.

ИНПЕК бяха представени за първи път през 2019 година. Сега обаче, съгласно Регламента за управление, от държавите-членки на ЕС се очаква да предприемат процес на преразглеждане, като проектите на преработените планове следва да бъдат представени до юни 2023 година, а окончателно ревизираните планове, които следва да отчитат и коментарите от страна на Комисията, да бъдат представени през юни 2024 година.

Този процес на преразглеждане се случва в решаващ момент. Днес сме изправени пред много различни обстоятелства в сравнение с 2019 година, когато първите ИНПЕК бяха финализирани.

С приемането на Закона за климата през 2021 година ЕС увеличи целите си до 2030 година в областта на климата от 40% до поне 55% нетно намаляване на емисиите (в сравнение с нивата от 1990 година), а през 2021 година Европейската комисия предложи пакета „Fit for 55“, за да адаптира цялата климатична и енергийна рамка на ЕС към това обновено ниво на амбиция. Освен това през 2022 година, в отговор на руското нахлуване в Украйна, беше публикувано пакетното предложение „REPowerEU“, целящо да прекрати зависимостта на ЕС от внасянето на енергия от Русия, което допълнително сигнализира за необходимостта от конкретни планове за спиране на вноса на руски газ, за спиране на използването на изкопаеми горива като цяло, както и за амбициозно ограничаване на търсенето на енергия, увеличаване на устойчивите възобновяеми източници на енергия и въвеждане на опции за гъвкавост.

Преразгледаните ИНПЕК трябва най-малкото да бъдат в крак с тези нови обстоятелства и да имат потенциала да бъдат основните инструменти за стратегическо планиране за ускоряване на действията в областта на климата и осигуряването на преминаване към устойчива енергийна система, базирана на вече налични напреднали технологии в полза на цялото общество. Скорошен доклад на Climate Analytics показва, че ЕС може да достигне нетни нулеви емисии до 2040 година, десетилетие по-рано от планираното, ако следва един от многото възможни пътища, съвместими с 1,5°C, целящи значително намаляване на емисиите.

Въпреки че обхватът на ИНПЕК е залегнал в Регламента за управление (образецът, който държавите-членки на ЕС трябва да попълнят, е в приложение I), през ноември 2022 година Европейската комисия публикува насоки, за да гарантира, че това ново законодателство и повишеното ниво на климатичните и енергийни амбиции са правилно отчетени от държавите-членки при преразглеждането на техните ИНПЕК. В този документ ИНПЕК ясно са формулирани като инструмент за стратегическо планиране – способстващ за ускоряване на прилагането на Зелената сделка на ЕС и ускоряване на прехода към чиста енергия, за прекратяване на всякаква зависимост от руските изкопаеми горива и изпълнение на плана REPowerEU. Горещо препоръчваме на всички, ангажирани с процеса на преразглеждане на ИНПЕК, да се запознаят с тези насоки и да ги използват като контролен списък в съответните области.

Този процес на преразглеждане е особено важен за региона на Централна и Източна Европа, като се има предвид колко интензивно се отрази руската агресия над Украйна върху региона и колко силно ние като граждани реагирахме на нея. В този контекст процесът на преразглеждане се превръща в решаващ момент за страните от ЦИЕ най-накрая да поемат отговорност за амбициозни действия в областта на климата и проектирането на ясни пътни карти за пълно реализиране на климатичния, икономическия и социалния потенциал за справедлив енергиен преход в нашите страни. В този контекст е особено важно за държавите-членки да подхождат към процеса на изготвяне на ИНПЕК като стратегически момент и предприемат действия за оформяне на комплексна визия за енергиен преход към климатична неутралност на ЕС.

Вместо фокусиране основно върху краткосрочните решения и „управление на кризи“, е необходима дългосрочна перспектива и планиране, за да се гарантира стабилност за различните участници и техните действия - от бизнес участници и градове до работници, фермери и граждани. Това изисква разработването на съгласувана, научно обоснована визия за енергиен преход, която да адресира предизвикателствата и възможностите, пред които са изправени всички икономически сектори, както и социалното измерение на тези процеси. Следвайки препоръката да се отчита регионалната перспектива при изготвянето на ИНПЕК, ние, като участници от гражданското общество от региона на ЦИЕ, разработихме специфични регионални основни принципи за този процес, които се ръководят от научните принципи за ограничаване на изменението на климата до 1,5°C, както е договорено в Парижкото споразумение и са базирани на съвместими с Парижкото споразумение сценарии.

Специфични за Централна и Източна Европа принципи

1

УЧАСТИЕ & МОНИТОРИНГ

Най-важните обществени енергийни и климатични стратегии в държавите от ЦИЕ често се изготвят в процеси, които са непрозрачни и не предлагат достатъчно място за участие и ангажираност на различни заинтересовани страни и участници, особено от страна на гражданското общество, за да споделят своите гледни точки. В случай че тези стратегии се изготвят успоредно с процеса на преразглеждане на ИНПЕК, и по този начин създават основа за ИНПЕК, тогава влиянието на различните заинтересовани страни върху съдържанието на ИНПЕК е съществено ограничено.

За да се превърне ИНПЕК в стратегически и направляващ инструмент за декарбонизиране на нашите икономики и общества е необходим прозрачен подход на планиране, който би позволил на всички заинтересовани страни да участват смислено от ранен етап в процеса на изготвяне му.

Това не трябва да се разглежда като нещо, което е „добре е да имаме“: според Регламента за управление е задължение на държавите-членки да създадат смислени, с възможност за участие и включване обществени консултации и диалог на различни нива със заинтересованите страни, които трябва да се провеждат както по време на фаза проект, така и при изготвянето на окончателния вариант на ИНПЕК. Член 10 от Регламента за управление разпорежда, че на обществеността трябва да се дават „ранни и ефективни възможности за участие в подготовката на проекта“ на преразгледания НПЕК, което означава, че процес на обществено обсъждане трябва да бъде осъществен преди представянето на проекта на преработен ИНПЕК през юни 2023 година.

Насоките за ИНПЕК предвиждат също така това, че обществеността трябва да бъде консултирана, „когато всички опции са все още отворени“ (стр.21), което очевидно не е така, ако първата чернова вече е била изпратена до Комисията.

Това също е изискване на Орхуската конвенция (член 7), международен договор, който определя правила за достъпа до информация, участието на обществеността и достъпа до правосъдие по въпроси, за които както Регламентът за управление, така и Комисията относно преразглеждането на NECP се отнасят. Тази конвенция се прилага във всички ЦИЕ, както и в ЕС.

1

Както се подчертава в насоките за ИНПЕК процесът на преразглеждане на ИНПЕК трябва също така да предвижда публичен достъп навреме до всички отнасящи се към процеса документи, както и създаването на специален уебсайт с цялата свързана информация, за да се даде възможност за участие на обществеността, преди да бъдат изготвени както проектът, така и окончателният ИНПЕК.

Трябва също така да бъдат разработени специфични формати и времеви рамки, за да може да се наблюдава изпълнението на ИНПЕК и да се оказва въздействие според измененията му във времето. Един задълбочен процес на обществено участие е основата на успешното прилагане и изгражда обществена подкрепа за по-амбициозни мерки в ИНПЕК, както показва примерът на гражданските събрания във Франция и Испания (1). За да се ангажират голям брой различни заинтересовани страни в процеса на преразглеждане на ИНПЕК трябва да се предприемат и мерки за повишаване на обществената осведоменост относно този процес.

Регламентът за управление не излага ясно как държавите-членки трябва да разглеждат информацията, получена по време на процеса на обществено допитване. Въпреки това Орхуската конвенция (член 6, параграф 8) изисква държавите-членки да „отчитат надлежно“ резултата от участието на обществеността. Властите трябва да основават решенията си относно ИНПЕК като отчитат цялата налична информация, включително всички получени коментари, както и трябва да могат да изложат в мотивирано решение съществените причини, поради които конкретни коментари са били отхвърлени.

Точният формат на такова мотивирано решение е различен за всяка държава в зависимост от вътрешните административни правила. Насоките на Комисията също така разкриват, че „в актуализирането на ИНПЕК държавите-членки са длъжни да включат резюме относно консултациите, мнението на обществеността и предварителните становища. Държавите членки следва да обяснят как под внимание е взето мнението на обществеността преди представянето на проектите и на окончателните национални планове. От държавите-членки също се очаква да опишат как процесът е позволил на обществеността да участва прозрачно и справедливо“.

1) <https://unify.caneurope.org/wp-content/uploads/sites/2/2022/07/necp-report-taking-stock-planning-ahead.pdf>

2 ПРИЕМАНЕ НА ЦЕЛ ЗА КЛИМАТИЧНА НЕУТРАЛНОСТ

Съгласно Регламента за управление, ИНПЕК трябва да включват национални цели за климата, както и цели за възобновяеми енергийни източници и енергийна ефективност до 2030 година. От решаващо значение е те да не се определят временно, с подход „управление на кризи“, а по-скоро те да бъдат приведени в съответствие с и да бъдат част от по-дългосрочни планове и стратегии насочени към постигането на националните климатични цели. Когато все още не е определена национална цел за климатична неутралност, процесът на преразглеждане на ИНПЕК предоставя чудесна възможност за държавите-членки да го направят.

Тъй като настоящото десетилетие е от решаващо значение за избягване на най-лошите последици от климатичната криза, целите за климата трябва да бъдат „съвместими с Парижкото споразумение“. Това би ни позволило да останем в границите от 1,5°C, установени съгласно Парижкото споразумение (2).

Целите за климатична неутралност и конкретните подходи също би означавало, че ИНПЕК е последователна стратегия за всички засегнати икономически сектори, че поставя хората в центъра на прехода и дава възможност за инвестиционно планиране и финансиране.

2) <https://caneurope.org/position-2030-climate-policy-architecture/>, <https://www.pac-scenarios.eu/>

3 ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЦЕЛИТЕ

За да се гарантира, че целите за 2030 година, посочени в ИНПЕК, са приведени в съответствие с националните цели за климатична неутралност, от решаващо значение е специфичния и конкретен национални подход – с ясен график и годишни маркери – да бъде включен в плановете.

Националният климатичен и енергиен преход трябва да включва ранни и ефективни действия за да не се прехвърля отговорност за изпълнение на по-голямата част от дейностите в областта на климата към бъдещите поколения; това ще гарантира стабилност и ще даде възможност за добро наблюдение. По този начин, ИНПЕК може и трябва да направлява създаването на предвидима правна и финансова рамка, което е от решаващо значение за мобилизирането на инвестиции за енергийния преход.

Съществуват ясни изисквания и препоръки, с които да се насочи перспективата към дългосрочни цели. В образеца на ИНПЕК държавите-членки са длъжни да докладват „прогнози за секторно развитие [...] поне до 2040 година“ (3) за намаляване на емисиите от парникови газове; „прогнози [...] за 2030 година (с перспектива за 2040 година) (4)“ за енергия от възобновяеми източници; и „индикативни маркери за 2030 г., 2040 г. и 2050 г.“, както и „прогнози [...] поне до 2040 г. (включително за 2030 г.)“ за енергийна ефективност.

И в допълнение, насоките на Комисията за ИНПЕК включват препоръката да "предоставят национални цели и задачи, включително относно финансирането, които показват конкретна пътна карта до 2030 г. и 2050 г.“.

3) Governance Regulation, Annex I, 4.2.1.ii

4) Governance Regulation, Annex I, 4.2.2.ii

4

АНАЛИТИЧНА ОСНОВА

От държавите-членки се изисква в своите ИНПЕК не само да опишат текущата ситуация за всяко от петте измерения на енергийния съюз (енергийна сигурност, солидарност и доверие; напълно интегриран вътрешен енергиен пазар; енергийна ефективност; декарбонизация на икономиката; и изследвания, иновации и конкурентоспособност), но също и прогнози за всяка от тях (различни сценарии), очаквани в резултат на предвидените политики и мерки.

Този контекст „те следва да предоставят на обществеността изчерпателна информация относно предположенията, параметрите и методологиите, използвани за крайните сценарии и прогнози“, което също трябва да позволи на гражданското общество да комуникира с тези, които взимат решения своите виждания относно националните сценарии и пътищата за постигане на нулеви нетни емисии, заедно с доклад за допълнителните ползи.

Конкретните цели и етапи трябва да се основават на и да бъдат подкрепени от научни модели и прогнози, а не от общите оценки на някои консултанти.

5

ПЛАНИРАНЕ НА ФИНАНСИРАНЕТО ЗА ПРАВИЛНИТЕ ПОЛИТИКИ И МЕРКИ

Съгласно Регламента за управление държавите членки са длъжни да предоставят преглед на публичните (както национални, така и от ЕС) и частните инвестиционни нужди и източници на финансиране. Насоките на ИНПЕК допълнително насърчават държавите-членки да докладват източниците на финансиране за всяка от политиките и мерките, разписани в ИНПЕК. Това е съвсем уместно, тъй като източниците на финансиране се умножиха през последните години – поради политическите и социално-икономическите развития, споменати по-горе.

По-специално, насоките за ИНПЕК подчертават необходимостта от свързване на плановете с вече съществуващи плановете за финансиране на разходи от ЕС: Националните плановете за възстановяване и устойчивост (НПВУ), съсредоточени върху ролята на политиките, мерките и финансирането на ПВУ при прилагането на актуализираните НПЕК, но също така и с кохезионните фондове, Териториалните плановете за справедлив преход (ТПСП), предстоящите социални климатични плановете, както и приходите, генерирани чрез системата за търговия с емисии на ЕС (СТЕ) и включват също и Модернизационния фонд.

В този контекст процесът на преразглеждане на НПЕК е възможност за държавите-членки да очертаят съществуващи източници на финансиране и да планират как да запълнят празнините, като в крайна сметка се уверят, че наличните ресурси са съобразени със специфичните политики и мерки, необходими за постигане на целите за климата и енергетиката до 2030 г. и по-дългосрочните цели. От само себе си се разбира, че никаква част от оскъдното финансиране не трябва да се превръщат в „мост“ към политики и решения, водещи до неефективни инвестиции и конкретно създаващи риск за блокиране на активи: цялото финансиране трябва да бъде насочено към възобновяеми, чисти и устойчиви решения, вместо да тласка страните от ЦИЕ към заключване на средства за изкопаемите горива (като текущото десетилетие е решаващо в процеса на инвестиционно планиране за по-дългосрочен план); вредните за околната среда субсидии трябва да бъдат премахнати.

6

ЕНЕРГИЙНИ СПЕСТЯВАНИЯ И ВЪЗОбНОВЯЕМИ ИЗТОЧНИЦИ НА ЕНЕРГИЯ В СЪРЦЕВИНАТА

Спестяването на енергия и първият принцип за енергийна ефективност следва да се разглеждат като приоритетен подход в различните сектори. Намаляване на потреблението на енергия чрез мерки за енергийна ефективност има огромен неизползван потенциал в региона на ЦИЕ, особено в жилищния сектор. Ето защо е от решаващо значение държавите членки да включат или разширят амбициозни политики и мерки за енергийна ефективност, подкрепени с подходящо финансиране.

Според раздела за енергийна ефективност (5) от образеца за ИНПЕК от държавите-членки се изисква да илюстрират „планираните политики, мерки и програми за постигане на индикативния национален принос за енергийна ефективност за 2030 г., както и други цели“, включително „да насърчават енергийната ефективност на сградите“. Насоките на ИНПЕК освен това подчертават, че първия принцип за енергийна ефективност трябва да се използва като всеобхватен принцип и приложението му трябва да бъде разяснено. От решаващо значение е ИНПЕК да определи посоката към увеличаване на енергийните спестявания, в комбинация от мерки за енергийна ефективност и конкретни стъпки за намаляване на общото потребление на енергия.

Енергиен микс, базиран на намалено търсене на енергия (което по-лесно може да бъде удовлетворено) е по-вероятно е да бъде изцяло основано на екологично съобразно производство на енергия, което напълно използва потенциала на възобновяемите енергийни източници – слънчева и вятърна – в рамките на децентрализиран подход, който гарантира енергийна сигурност, достъпност и устойчивост. Следователно ревизираните ИНПЕК следва да включват или разширяват амбициозни политики и мерки за възобновяеми енергийни източници. Наред с всичко останало, от държавите-членки се изисква да включат резюме на политиките и мерките „за насърчаване и улесняване на развитието на общности ползващи собственото потребление и възобновяема енергия“ (6).

5) Governance Regulation, Annex I, 3.2

6) Governance Regulation, Annex I, 3.1.2

7

ДЕКАРБОНИЗАЦИЯ НА ТОПЛОФИКАЦИОННИЯ СЕКТОР

Ключовото предизвикателство за декарбонизацията на топлофикационния сектор в страните от ЦИЕ трябва да бъде ясно разгледано в ИНПЕК с подход ориентиран към решения и към хората. Вече има пилотни проекти, които могат да бъдат споделени в региона като най-добри практики. Гражданите също търсят начини да отопляват домовете си по устойчив и достъпен начин. Налице са също специфични програми, които да им позволят да реновират къщите си и да използват възобновяеми енергийни източници за отопление, невключващи биомаса.

Такива политики, програми и мерки трябва да бъдат установени или разширени в ИНПЕК, разработени в страните от ЦИЕ, както по отношение на сферата за възобновяема енергия, така и по отношение на сферата за енергийната ефективност от образеца, не на последно място в името на опазването на здравето на хората, предвид тежките последици за здравето от лошото качество на въздуха, дължащо се на отопление, базирано на изкопаеми горива, което е особено характерно за регионите на справедлив преход и сред най-бедните общности от ЦИЕ.

8

ПОСТАВЯНЕТО НА ХОРАТА В СЪРЦЕВИНАТА НА ПРЕХОДА

Енергийният преход е относно хората и за хората. В ревизираните ИНПЕК, следователно, социалните аспекти на конкретните политики и мерки трябва винаги да се вземат предвид и целенасочено адресирани. В образеца на ИНПЕК от държавите членки се изисква да включат социално-икономическото въздействие на планираните политики и мерки, включително „макроикономически и, доколкото е възможно, относно здравеопазване, околна среда, заетост и образование, умения и социално въздействие, включително аспекти на справедливия преход“. Освен това, Насоките на Комисията за ИНПЕК подчертават, че оценката на социалните въздействия е била лошо направено в предишните ИНПЕК и предлага допълнително съсредоточаване върху разпределението на тежестта на въздействия и енергийната бедност.

В съответствие с принципите на просумирането и субсидиарността, общностната енергия трябва също да получи съществена роля в енергийния преход за регион на ЦИЕ, с концепция за енергийни общности, включващи особено граждански инициативи отдолу нагоре и с ИНПЕК, който очертава създаването на подкрепяща рамка за общностна енергия. Специална точка от сфера възобновяема енергия в образеца за ИНПЕК е посветен на мерки и политики, насърчаващи и улесняващи развитието на общности ползващи собственото потребление и възобновяема енергия.

9

РЕГИОНАЛНИ ВЪЗМОЖНОСТИ

Нито една държава-членка на ЕС не е самотен остров и ако във Варшава в момента не духа вятър, слънцето може би все още грее в Будапеща.

Има множество възможности за синергия, произтичащи от сътрудничеството между държавите, които трябва да бъдат взети предвид при изготвянето на ИНПЕК, тъй като регионалният подход може да реши много предизвикателства и да създаде също допълнителни възможности и да укрепи националните и европейска енергийна сигурност.

Държавите-членки имат задължението да си сътрудничат със съседните държави при изготвянето на своите преработени ИНПЕК. Това задължение трябва да се изпълнява по разумен и ефективен начин.